FHG1
3442
Case
FRC
14597

DISCOURS

DE

J. C. BEUGNOT,

DÉPUTÉ DU DÉPARTEMENT DE L'AUBE,

Contre la motion de M. Condorcet, relative à la nomination des Agens destinés à diriger et à surveiller l'emploi des fonds publics.

Prononcé à la Séance du 16 Avril 1792.

IMPRIMÉ PAR ORDRE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

M. LASOURCE a trouvé, dans la discussion qui avoit pour objet les 87 payeurs des départemens, l'occasion de s'élever à des considérations générales sur la nomination des agens destinés à diriger et à surveiller l'emploi des fonds publics. Il croit qu'il est essentiellement dangereux de laisser cette nomination au roi ; que ce seroit augmenter son influence à un degré funeste à la fortune pu-

THE NEWBERRY
LIBRARY

blique, et à la liberté, qui repose sur elle : et il rentre dans le système de M. Condorcet, qui déjà, et par les mêmes motifs, vous avoit proposé l'organisation d'un corps électoral destiné à pourvoir aux places de commissaires de la trésorerie, et de membres du bureau de comptabilité.

La question s'est généralisée par la proposition de M. Lasource, sans cependant changer de nature ; de sorte qu'il s'agit toujours de discuter et de décider si l'Assemblée nationale peut transférer la nomination de ces places, du roi, qui en est aujourd'hui revêtu, à un corps électoral ; et en supposant cette faculté à l'Assemblée, quel est le plus expédient pour le peuple, que la nomination reste au roi, ou qu'elle passe au corps électoral ?

J'ose dire que de toutes les questions qui se sont présentées, il n'en est aucune d'un intérêt aussi relevé que celle-ci. Vous pouvez être portés à croire que cet exorde, familier à presque tous ceux qui ont étudié une matière, n'est qu'un de ces lieux communs, faits pour attirer l'attention de l'Assemblée sur un sujet favori ; mais daignez m'accorder quelque indulgence, et j'espère vous prouver que la mesure proposée par le préopinant, si simple en apparence, si populaire, puisqu'elle enlève au roi la nomination à plusieurs places, pour en revêtir la Nation, qui fera médiatement ou immédiatement elle-même cette nomination par des électeurs ; que cette mesure, dis-je, ne tend à rien moins qu'à désorganiser tous les pouvoirs, et à saper les fondemens de la Constitution, en commençant par la royauté.

Messieurs, quelle que soit la défaveur qui m'attende, en développant quelques vérités qui appartiennent au sujet que je traite, elle ne m'empê-

chera pas de défendre l'autorité royale constitutionnelle, parce que, selon moi, c'est défendre la liberté qui ne peut exister sans cette condition : c'est préserver l'Empire de l'un de ces trois fléaux, des horreurs de l'anarchie, du despotisme de la capitale, ou de la conquête des étrangers.

Quelle doit être la mesure de l'autorité royale ? Elle est très-distinctement déterminée par les principes constitutionnels. On voit qu'elle a pour latitude tout ce qui est nécessaire pour assurer la plus prompte et la plus sévère exécution des loix, et qu'elle a pour limites tout ce qui en protégeroit la violation.

Ainsi, là où la violation de la loi pourroit être protégée, là doit s'arrêter l'autorité royale ; et pour reconnoître ce terme, il ne doit exister de moyens que la surveillance et le contre-poids du pouvoir législatif. Si l'on décompose ces deux principes, si le pouvoir législatif agit lorsqu'il devroit surveiller, si le pouvoir exécutif s'arrête lorsqu'il devroit agir, de quelques subtilités qu'on excuse un tel ordre de choses, la Constitution est attaquée, et la liberté est en danger.

Ces principes incontestables une fois reconnus, je les applique à la question.

Il y a, dans cette partie de l'ordre social qui a les finances pour objet, plusieurs choses très-distinctes qu'il faut bien se garder de confondre. Il y a dans le vote des contributions, et dans le choix de ces contributions, un pouvoir législatif ; et notre Constitution a cela de particulier, que ce pouvoir est remis aux représentans du peuple qui l'exercent sans partage, sans être provoqués par l'initiative, ni arrêtés par la sanction : et sans doute l'Assemblée nationale doit ramener à elle

seule, doit conserver exclusivement tout ce qui est relatif à ce premier objet, c'est-à-dire, au vote et au choix des contributions.

Il y a dans leur maniement un pouvoir, ou plutôt des fonctions administratives ; ainsi, les recettes de canton et de district, la surveillance de ces deux espèces de caisses, appartiennent de droit aux agens à qui la Constitution a remis les fonctions administratives sous l'autorité du roi ; et l'Assemblée nationale ne pourroit pas permettre que le roi substituât, pour ces fonctions, des agens à ceux que la loi a désignés, ni même qu'il affoiblît ou qu'il augmentât l'autorité de ceux-ci.

Enfin, il y a dans leur application aux besoins de l'Etat un pouvoir exécutif ; et cette dernière espèce de pouvoir ne peut être déléguée qu'au roi, sous la surveillance du corps législatif.

On n'a point détruit la justesse de cette distinction, lorsqu'en appliquant la manière de voter et d'asseoir les contributions, à la manière de les appliquer aux besoins de l'Etat, on conclut légèrement de l'une à l'autre ; car alors on a fait la même opération d'esprit, par laquelle un orateur populaire concluroit que l'exécution de la loi doit être confiée à celui qui la fait. On ne l'a point encore détruit, quand, plaçant la défiance du peuple sur l'un de ses agens, on reporte sur l'autre tous les moyens d'une surveillance sans partage ; car on n'a fait autre chose alors, que de troquer un despotisme qu'on est accoutumé à redouter, contre un despotisme dont on n'a point encore fait l'essai.

Messieurs, en constitution comme en économie politique, comme en finances, il est un grand principe qu'il ne faut jamais perdre de vue : la séparation des pouvoirs. Il s'applique à tout, parce

qu'il trouve ses élémens dans deux conditions inséparables de l'humanité : la foiblesse et la corruption. Mais cette séparation, si recommandée, si nécessaire, n'existe plus, si vous mettez du côté du corps législatif toute la direction des finances : alors le corps législatif agira et surveillera tout à-la fois ; il ne censurera plus que son propre ouvrage, et la Nation n'aura plus d'agens sur qui repose sa confiance.

Mais, dit-on, si cette confusion est un inconvénient grave, n'en est-ce pas un plus grave encore que d'abandonner au prince une influence si étendue sur le sort des finances de l'Etat ? S'il continue de nommer aux premières places de ce département, l'intrigue, la corruption dirigeront tous ses choix, et nous n'aurons rien fait pour sa liberté puisqu'au premier moment de crise, il peut tourner contre la Nation cette force immense dont ses agens seront dépositaires.

C'est par de semblables suspicions qu'on pourroit attaquer l'influence du roi sur l'armée, sur les négociations, sur toutes les parties du pouvoir exécutif. Il n'y a pas de motifs de lui en laisser aucune ; car l'intrigue et la corruption peuvent se glisser par-tout ; et il est bien plus à craindre qu'il ne tourne contre la Nation les armées de terre et de mer, dont il est le chef, les négociations politiques qu'il dirige seul, que les finances, dont il ne peut disposer que sous la surveillance assidue du corps législatif.

Je ne nierai pas que l'intrigue ne s'introduise dans les choix du prince, mais ne s'introduit-elle pas aussi dans les élections du peuple ? Ne sont ce pas les mêmes hommes, les mêmes passions qui agissent dans les cours, et dans les

assemblées populaires. Le roi dans le choix de ses agens a au moins une responsabilité morale, mais un scrutin n'en présente aucune, et chacun des votans enfouit dans le secret de l'urne toute celle dont il pourroit être l'objet.

On ne se forme pas d'ailleurs des idées vraies de la nature du pouvoir qu'exerce le roi lorsqu'il procède à un choix; on ne veut y voir qu'un acte d'autorité privée et individuelle, et on s'habitue ainsi à faire du trône une sorte de propriété dont on redoute les émanations. Rien de si peu juste: toutes les fois que le roi fait un choix, on ne peut le considérer, et il n'est réellement qu'un électeur choisi médiatement ou immédiatement par la nation. C'est pour le peuple, et au nom du peuple, qu'il élit, qu'il mande, qu'il ordonne; et tel est l'inappréciable avantage de notre gouvernement qu'on y trouve un électeur qui présente une garantie de ses opérations, et qu'on y voit établie sous les formes les plus simples, cette belle organisation sociale, où l'ordre législatif s'élève du peuple au gouvernement par des élections graduées, et où l'ordre exécutif descend du gouvernement au peuple par une hiérarchie de choix, comme dans un corps animé le sang est porté par les artères, et rapporté par les veines.

Lors donc, que le roi choisit les agens de la direction des finances, la nation sait à qui s'en prendre, si le choix est mauvais: l'électeur lui est parfaitement connu; et le corps législatif, désintéressé dans le choix, sait poursuivre l'agent incapable, ou mal intentionné. Si un corps électoral choisit mal, où est le coupable: et si le corps législatif choisit, où est le censeur?

Et remarquez, messieurs, que cet électeur-

roi, entre comme partie essentielle dans un gouvernement représentatif tel que le nôtre.

En effet, le droit d'élection qui dans cette sorte de gouvernement appartient aux habitans d'un département, ne sauroit conférer à un fonctionnaire public un genre de pouvoir qui intéresse l'universalité de l'état. Ce genre de pouvoir ne peut émaner que de la nation entière : tout autre système blesseroit les élémens de la représentation, puisqu'il tendroit à faire exercer par chaque section du peuple les droits de la généralité.

Un département peut donc transmettre tous les droits qu'il a lui-même, tels que celui de participer à la législation et à la gestion des affaires municipales ; mais les droits qu'il n'a pas, il est impossible qu'il les communique, et aucun des départemens n'a des droits à l'administration générale de l'empire.

La nomination des députés au corps législatif renforce ce principe au-lieu de l'affoiblir. Tant que les députés ne sont pas proclamés, la forme comme les droits de leur élection se concentrent dans chaque département : ce n'est qu'après que les électeurs ont consommé leur opération, que la loi s'empare du sujet élu, et que par une fiction hardie, elle l'élève au rang de représentant de l'empire entier.

Il est aisé de juger que ces principes s'accordent avec l'intérêt du peuple, seule base de tout bon gouvernement ; et pour s'en convaincre il ne faut que réfléchir au véritable objet du système électoral, qui consiste à appeler aux emplois publics ceux qui en sont les plus dignes.

Toute élection qui ne remplit pas cet objet s'écarte de son institution : tout mode d'élection par lequel cet objet ne peut pas être rempli est profondément vicieux ; et son effet, prompt ou éloigné, violent ou insensible, sera toujours de corrompre à la longue, ou de renverser tout-à-coup la forme du gouvernement.

Que les sections du peuple, réunies en municipalités, élisent leurs officiers municipaux, et tous les fonctionnaires à qui seront confiées les affaires de la commune, rien de mieux placé : la mesure de leur droit à cet égard, n'est autre que celle de leur intérêt ; et l'on doit espérer de bons choix, entre des citoyens qui se connoissent, et qui souffriroient les premiers, si ces choix étoient mauvais.

Mais dès qu'il s'agit de nommer les administrateurs d'un département, ou seulement d'un district, la collection des intéressés devient déjà trop nombreuse, pour qu'ils s'assemblent avec facilité, et ses rapports trop étendus, pour qu'ils choisissent en connoissance de cause. Là commence le premier degré de la représentation. Déjà le peuple n'élit plus lui-même ; déjà je le vois forcé de remettre ses droits à un petit nombre de délégués. Jusque-là néanmoins le but essentiel du système électoral peut être rempli, et il est toujours probable qu'il le sera ; car dans la localité d'un district, ou même d'un département, les électeurs peuvent distinguer les hommes les plus dignes de la confiance publique ; et ils ont un intérêt d'autant plus prochain à découvrir, et à porter de tels hommes, qu'un département n'est, à proprement parler, qu'une

grande commune dont les associés desirent par-dessus tout la bonne administration.

S'agit-il d'emplois qui intéressent l'universalité de l'état ? alors il faut s'élever à un degré de plus, et à cette hauteur les principes que je viens de développer se trouvent en défaut. Non-seulement le peuple ne nomme pas lui-même, mais la première classe d'électeurs ne nomme pas davantage ; elle n'engendre à son tour qu'un électeur qui sera chargé enfin de la nomination : mais, que d'électeurs entre le peuple et la personne nommée !

Je demanderai d'abord si la volonté du peuple entier, passant par la triple filière 1°. des assemblées primaires, 2°. de l'assemblée électorale de département, 3°. de l'assemblée générale, ne se sera pas un peu dévoyée au passage, et si quatre-vingt trois électeurs déjà si éloignés du peuple, seront bien les vrais organes de sa volonté éclairée?

Je vais plus loin : je soutiens qu'ils ne peuvent pas l'être, je l'ai déja dit : le peuple veut toujours que les plus dignes soient élus ; mais pour élire les plus dignes il faut les connoître, et certes l'électeur qui arrive isolé de son département ne connoît pas, ne peut pas connoître, ne connoîtra jamais quel est sur la surface de l'empire, quel est entre vingt-cinq millions d'hommes le plus digne par ses connoissances pratiques d'occuper, par exemple, une place au bureau de comptabilité.

S'il ne peut pas choisir le plus digne, dès-lors l'objet essentiel de l'élection est manqué, dès-lors le mode est vicieux, et autant vaudroit-il en abandonner le résultat au hasard.

On ne m'objectera pas que cet électeur, arrivé dans le lieu de l'élection (dans la capitale sans doute), consultera l'opinion, s'informera qu'il est

une certaine quantité d'hommes généralement connus par leurs talens, etc. Sans doute : les talens courent les rues, mais les vertus où sont-elles? Ce n'est pas l'honnête-homme qui s'agite dans la place publique au moment des élections, il s'enveloppe de la modestie de la vraie vertu; aussi les suffrages n'iront pas le chercher, mais ils seront accaparés par le premier intrigant qui se sera assuré, parmi les électeurs, une majorité dont chaque individu ne répond à personne.

Ainsi, la France entière est occupée; cinq millions d'hommes s'assemblent avec fracas en une infinité de sections; on va au scrutin, on élit, on intrigue, on célèbre, on dénigre dans tous les coins de l'empire : que doit produire tout ce mouvement? Cette montagne d'hommes en action que va-t-elle enfanter? Quatre-vingt-trois électeurs. Et quelle est leur destination? De venir dans la capitale, non pas remplir le vœu du peuple, j'ai prouvé qu'ils ne le pouvoient pas, mais s'enlacer dans les filets de quelques intrigans pour créer, quoi? un commissaire de la trésorerie.

Pour parer à tant et de si graves inconvéniens, il falloit trouver un électeur qui pourvût aux places qui intéressent l'universalité de l'empire, et la forme de notre gouvernement nous offre cet électeur dans le représentant héréditaire. Cette dernière qualité ne lui a même été conférée que pour lui garantir ce droit d'élection, ou plutôt pour le garantir au peuple dans sa personne; en sorte qu'en réduisant la question à ses véritables termes, ce n'est plus le Roi qu'il faut comparer à quatre-vingt-trois électeurs, mais un Roi comparé à quatre-vingt-trois Rois, ou bien quatre vingt-trois électeurs à un électeur, et vous allez juger combien le

peuple a intérêt de conserver la préférence à son représentant héréditaire.

Le collége électoral est séparé du peuple par un intermédiaire ; le représentant héréditaire n'a rien entre lui et le peuple, et se trouve par conséquent plus rapproché de sa volonté. Le collége électoral nommeroit sans être sujet à aucune responsabilité ; le représentant héréditaire est toujours atteint d'une responsabilité morale, et les instrumens nécessaires de ses actes, les ministres, sont soumis à une responsabilité réelle ; rien ne pourroit garantir au peuple la bonté des choix fait par un corps électoral, et le corps législatif lui garantit que le représentant héréditaire fera de bons choix, ou que ses choix seront impuissans s'ils sont mauvais.

Enfin, ici, comme dans tout le reste, le représentant héréditaire doit être l'ami du peuple et le défenseur de la constitution, ou il n'est rien ; et un corps électoral qui représenteroit l'universalité des citoyens pourroit s'attaquer à cette constitution pour être quelque chose. Eh ! Messieurs, réfléchissez donc à l'effrayant parti que l'on pourroit tirer de cette institution si nouvelle au milieu de nous. Certes, si on veut en restreindre l'application aux fonctions énoncées, celles de nommer des commissaires de la trésorerie, alors il faut en convenir, l'effet est fort au-dessous de la cause ; mais que ne peut-on pas élire avec cet instrument politique présenté d'abord avec tant de modestie ? aussi je crains, je l'avoue, qu'on n'ait pas sondé toute la profondeur de ce moyen, ou qu'on ne se soit fait un devoir de ne le présenter qu'à demi ; comme l'opérateur habile cache, éloigne la terreur de l'appareil, et doux avant l'opération, mais barbare

quand il en est temps, n'en coupe pas moins dans le vif, dès qu'il peut développer une cruauté utile, et du talent sans pitié.

Mais si de ces considérations générales je passe aux considérations particulières, qui pourroit examiner sans surprise le mode d'élection proposé par M. Condorcet?

Certes, ce n'est pas à M. Condorcet, que je rappellerai que dans les pays où l'on est réduit à élire les agens de l'exécution, une épouvantable corruption a déjoué les plus profondes combinaisons de scrutin, et que tel est à cet égard l'embarras des républiques, qu'il a fallu faire intervenir tous les hasards du sort pour déjouer l'intrigue; ce n'est pas à lui que je reprecherai de n'avoir pas assez réfléchi sur les scrutins de Venise et de Gênes, sur le *ternaire* et le *sennaire* des républiques suisses: j'aurai donc le droit de m'étonner qu'il n'ait pu rien nous offrir de moins imparfait que cette forme d'élection où les 83 départemens, mis en présence, à grands frais, pour nommer à des places de six mille livres d'appointemens, finissent par compromettre leur vœu sur la tête de quelques hommes actifs, habitans de la capitale, devenus électeurs nés dans cette partie et formant bientôt le collége le plus honteusement corrompu qui existe.

Ce n'est pas que je mette peu d'importance aux fonctions des agens chargés de la direction du trésor national; mais cette importance diminue en présence des loix sévères rendues sur cette partie, et par la surveillance assidue du Corps législatif; et je crois que M. Condorcet, lorsqu'il vous a proposé un moyen si difficile, si long, si dangereux de pourvoir à ces places, a cédé à ma pré-

vention, bien pardonnable, pour un poste qu'il a si dignement rempli. Mais si le souvenir de ce qu'il a fait comme commissaire de la trésorerie nationale, rend excusable ce qu'il propose comme législateur; il faut convenir que sa nomination par le roi, prouve pourtant que les rois font quelquefois de bons choix; et l'exemple du danger que court la chose publique, lorsque de pareilles places sont à la nomination du pouvoir exécutif, est, dans cette occasion, bien mal choisi pour appuyer sa théorie.

On n'objectera pas enfin que le choix des agens de la direction des finances peut être ôté au roi parce que la Constitution ne le lui garantit pas. La Constitution ne sera jamais pour nous un évangile que chacun interprète au gré de sa secte, et où l'on se sauve par la lettre des inductions tirées de son esprit. On sait qu'il n'est pas impossible de la détruire sans l'attaquer; qu'une législature, usurpatrice du domaine de l'un des pouvoirs, rompt l'équilibre que la Constitution a établi entr'eux: mais les vrais amis de cette Constitution ne se prêteront pas davantage à la laisser bloquer, qu'à la laisser prendre d'assaut.

Eh quoi! ne seroit-ce donc rien à nos yeux, lorsque nous avons tant et de si grandes choses à faire, que de rallumer la discorde entre les pouvoirs? Irons-nous, au-lieu de les faire servir l'un et l'autre à la pressante réforme de la législation, faire de la France le triste champ de bataille de leurs contentions respectives? Quand tout applaudit à leur harmonie, quand tout nous demande l'ordre et la paix, irons-nous renouveler de ces contestations qui n'ont point de juges, de ces prétentions qui n'ont point de fin, et embarrasser sans